

El Gasto Social en El Salvador



funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

336.39

G255 El Gasto Social en El Salvador [recurso electrónico] /
editor Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). -- 1ª. ed. -- San
sv Salvador, El Salv. : FUNDE, 2018.
1 recurso electrónico : (22 p.)

Datos electrónicos (1 archivo en formato pdf ; 740 mb). --
<http://www.repo.funde.org/>

ISBN 978-99961-49-54-2 (E-Book)

1. Gastos sociales-El Salvador. 2. Presupuesto nacional. I. Fundación Nacional
para el Desarrollo (FUNDE), editor. II. Título.

BINA/jmh

Créditos

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo

El Área de Macroeconomía y Desarrollo de la FUNDE agradece
la orientación del Catedrático de la Universidad de El Salvador,
Licenciado Balmore López, por la orientación en la elaboración
de este documento.

Primera Edición E-Book

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Mayo 2018.

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores.

© FUNDE, 2018.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación
siempre y cuando se cite a la FUNDE.

Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva
de FUNDE y en ningún caso debe considerarse que reflejan la
postura de Irish Aid.

Con el apoyo de:



El Gasto Social en El Salvador

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

01 Introducción

“La planificación financiera de la gestión pública y la aplicación de las políticas públicas se relacionan con las fallas de mercado; es decir, las ineficiencias que muestra en relación con el sistema de precios y sus derivados: el acceso a la canasta básica, a los servicios básicos y el costo del servicio público.

El **gasto público** es uno de los elementos principales que busca satisfacer las necesidades de la población que necesita cubrir sus necesidades básicas que el mercado no puede satisfacer. El gasto más visible en este caso se conoce como gasto social, y es con su ejecución y cumplimiento de metas que se busca aumentar la cobertura y acceder a un grupo de personas que demandan servicios públicos.

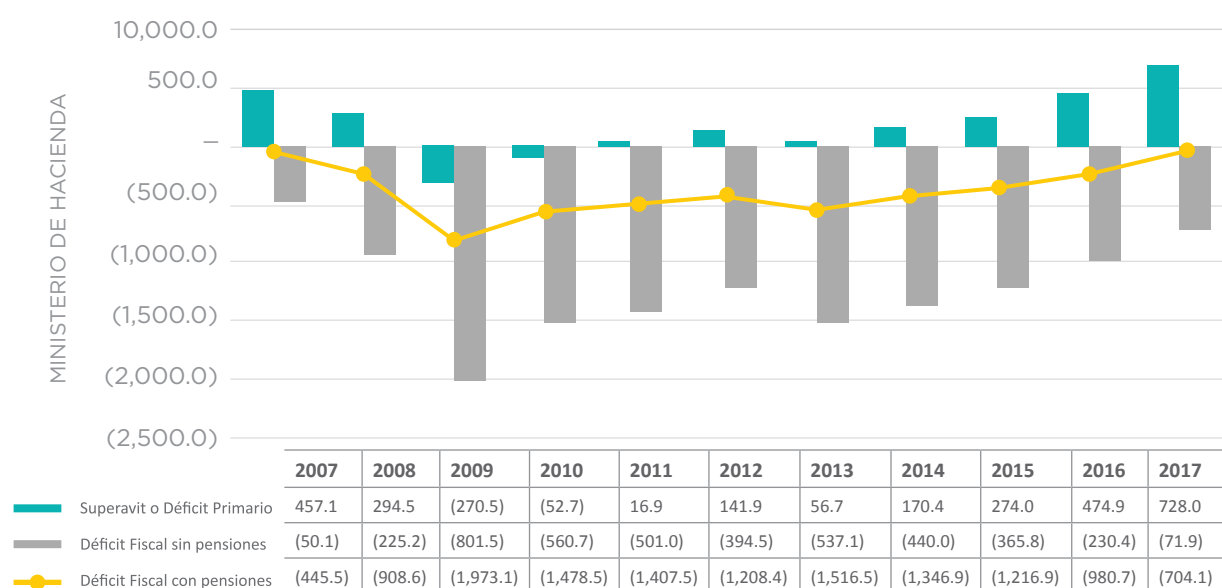
Es importante tener presente que el gasto social no solo es una ejecución de recursos y prestación de servicios públicos. El gasto social es también una inversión de largo plazo que fomenta la acumulación de capital humano y físico de apoyo al gasto social, requisito clave para el crecimiento y el desarrollo económico.

02 Situación fiscal

“Acumular capital social, apoyado por su respectiva infraestructura es una de las metas de los gobiernos y su plan de políticas públicas; dichas acciones necesitan recursos financieros, los cuales de acuerdo a la situación actual y durante los últimos 10 años, no han sido suficientes debido a que los estados financieros muestran un comportamiento negativo.

El gráfico No. 1 muestra que las cuentas fiscales durante los últimos diez años reflejan un gasto con tendencia creciente, mientras que los ingresos si bien han aumentado durante este período, aún no han sido suficientes con las demandas de recursos para acceder a un gasto social básico; esto ha ocasionado un déficit fiscal creciente, el cual se vio incrementando aún más con el costo de las obligaciones previsionales. La disparidad antes indicada obligó a los administradores de la hacienda pública a utilizar recursos en forma de financiamiento tanto contratado como titulado, lo que aumenta el saldo de la deuda pública, y, con ello, el servicio de la deuda que se convierte en una bola de nieve que presiona gradualmente la disponibilidad financiera de recursos.

Gráfico 1: Situación Fiscal: Sector Público no Financiero (en millones de dólares).



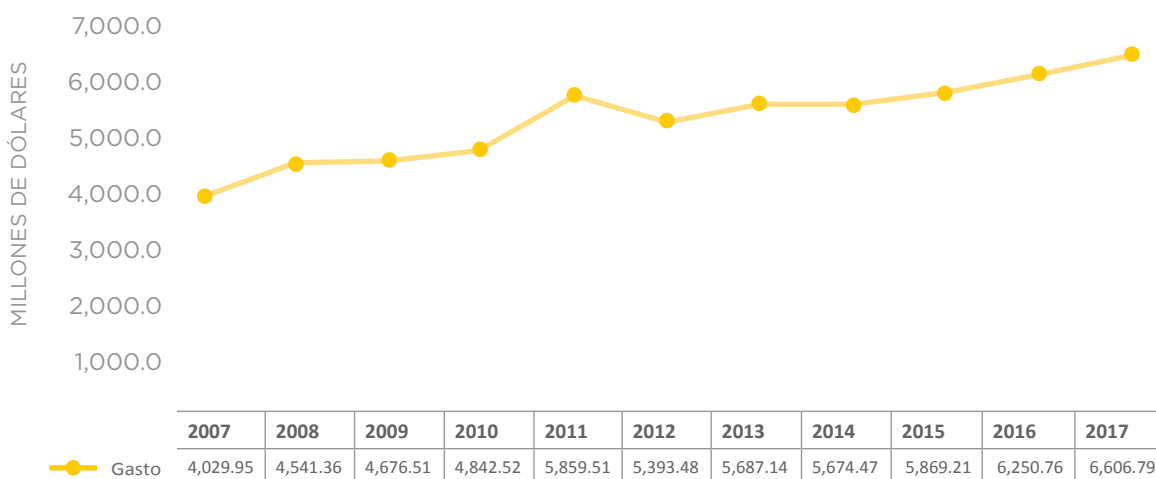
Fuente: Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda.

EL GASTO PÚBLICO

El gasto del Sector Público No Financiero (SPNF) para los últimos 10 años muestra una tendencia creciente con un promedio del 5.3% anual, debido al comportamiento al alza del gasto corriente --por la amortización de la deuda titulada-- y en menor incidencia del gasto de capital. Este comportamiento del gasto no ha creado el valor económico esperado, ni ha mejorado la calidad del servicio público, debido a que en primer lugar el gasto corriente se con-

centra en gasto administrativo y de consumo, mientras que el servicio de la deuda presiona la disponibilidad de la hacienda pública y crea el círculo de deuda por deuda aumentado su saldo; mientras que el impacto esperado de la inversión pública no se logra pues su ejecución programada difiere de lo ejecutado, esto no impacta en el desarrollo económico y social, así como en la sostenibilidad de la economía, ya que el valor agregado en la demanda interna y su multiplicador no se realiza.

Gráfico 2: Comportamiento del Gasto Público Sector Público No Financiero (en millones de Dólares).



Fuente: Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda.

GASTO CORRIENTE

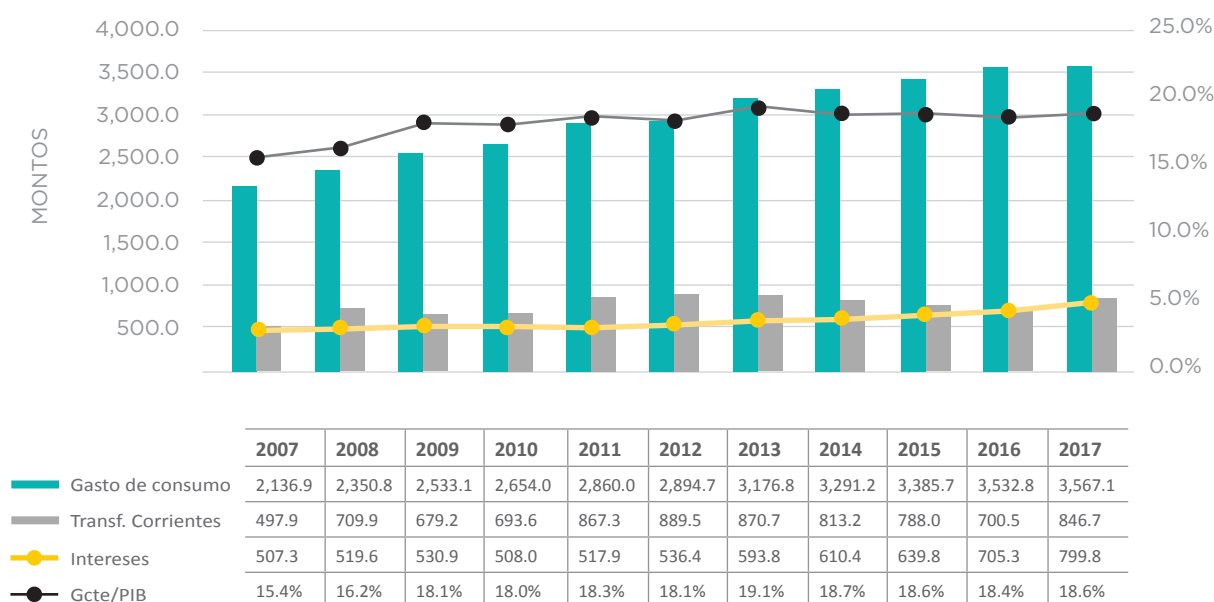
De acuerdo a las estadísticas fiscales, durante el período en estudio, el gasto corriente ha tenido una participación promedio del 18.0% respecto al PIB, con una tendencia creciente

concentrado en el gasto de consumo, como producto del pago de remuneraciones, cuyo origen es el incremento del personal permanente, aplicación de escalafones, incentivos laborales y movimientos de escalones salariales, muestra de ellos es que en el año 2007, oficial-

mente eran 133,692 plazas y el año 2017 fueron de 176,386 plazas de carácter permanente de todo el Sector Público No Financiero, mostrando un incremento de 42,694 plazas nuevas solo en una década. También es importante destacar que el gasto corriente aumenta por

la creación de nuevas instituciones, así como la definición de nuevas responsabilidades en el marco normativo aprobado; esto hace que se incremente la compra de bienes y servicios como parte del gasto operativo de las instituciones públicas.

Gráfico 3: Comportamiento del Gasto Corriente Sector Público No Financiero.



Fuente: Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda.

Otro de los rubros que presiona considerablemente el gasto corriente es el creciente servicio de la deuda pública por concepto de intereses que está en función del saldo de la deuda pública, la cual a diciembre de 2017 ascendió a \$17,290.8 millones de dólares. Por otro lado, el gasto corriente es presionado por las transfe-

rencias corrientes, no solo por aquellas que se refieren a las subvenciones sino también a los subsidios, pues representan un alto costo financiero. El Estado subsidia el transporte público, la electricidad, el gas propano, el agua, y ahora se concede una pensión mínima sin haber cotizado, que se conoce como pensión básica universal.

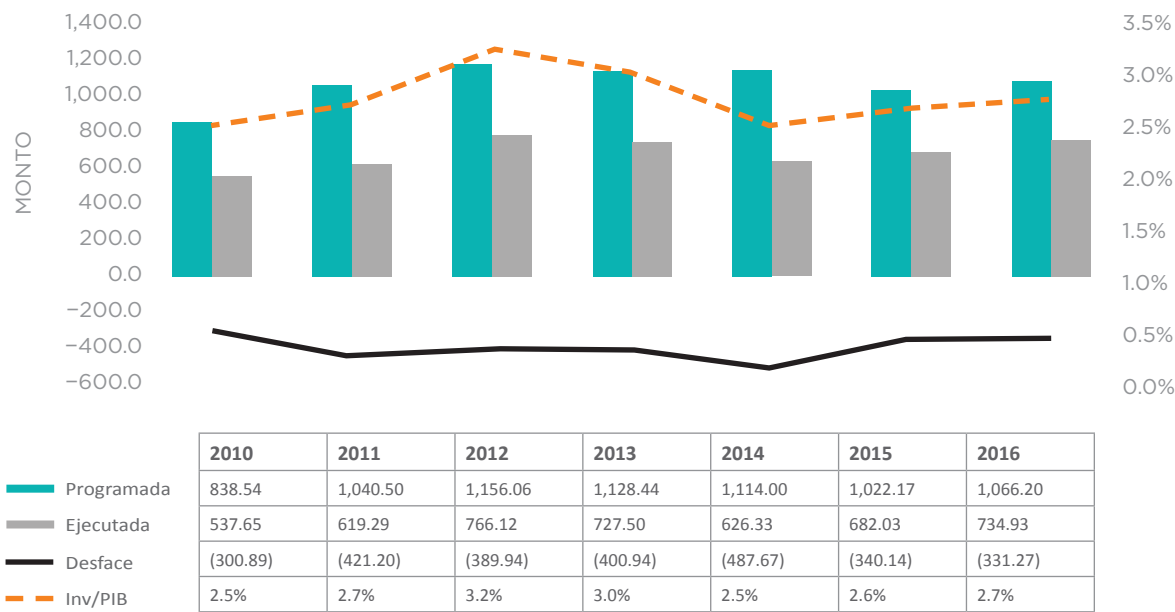
GASTOS DE CAPITAL

Es una de las variables reales de la economía y de la participación del Sector Público en la actividad económica por su efecto multiplicador y el valor agregado que genera. El incumplimiento de metas y la no ejecución de los proyectos ya programados y con disponibilidad de recursos, se vuelve causa para que la economía no crezca de acuerdo a lo estimado.

El incumplimiento antes expuesto inicia desde los procesos de licitación y se profundiza en la administración y la gestión de los proyectos. Con respecto a lo primero, por los diferentes requerimientos y la aversión de los oferentes a participar en dichos procesos, debido a los

retrasos en los desembolsos y pagos por los bienes y servicios prestados, y, con respecto a lo segundo, por los procesos institucionales y el personal técnico necesario, en la evaluación y seguimiento de proyectos, siendo el efecto directo en la ejecución de los proyectos, desfasando en el tiempo esperado y con ello aumentando los costos de inversión. El desfase en la inversión pública muestra un promedio del 38.0% de retraso en la ejecución de la inversión; esta situación impacta negativamente en el presupuesto programado y afecta el desarrollo de las mismas actividades del sector público y con ello la generación del valor público esperado, que es el objetivo final en la prestación de los servicios públicos.

Gráfico 4: Comportamiento de la Inversión Sector Público No Financiero (en millones de dólares y Porcentaje).



Fuente: Ministerio de Hacienda.

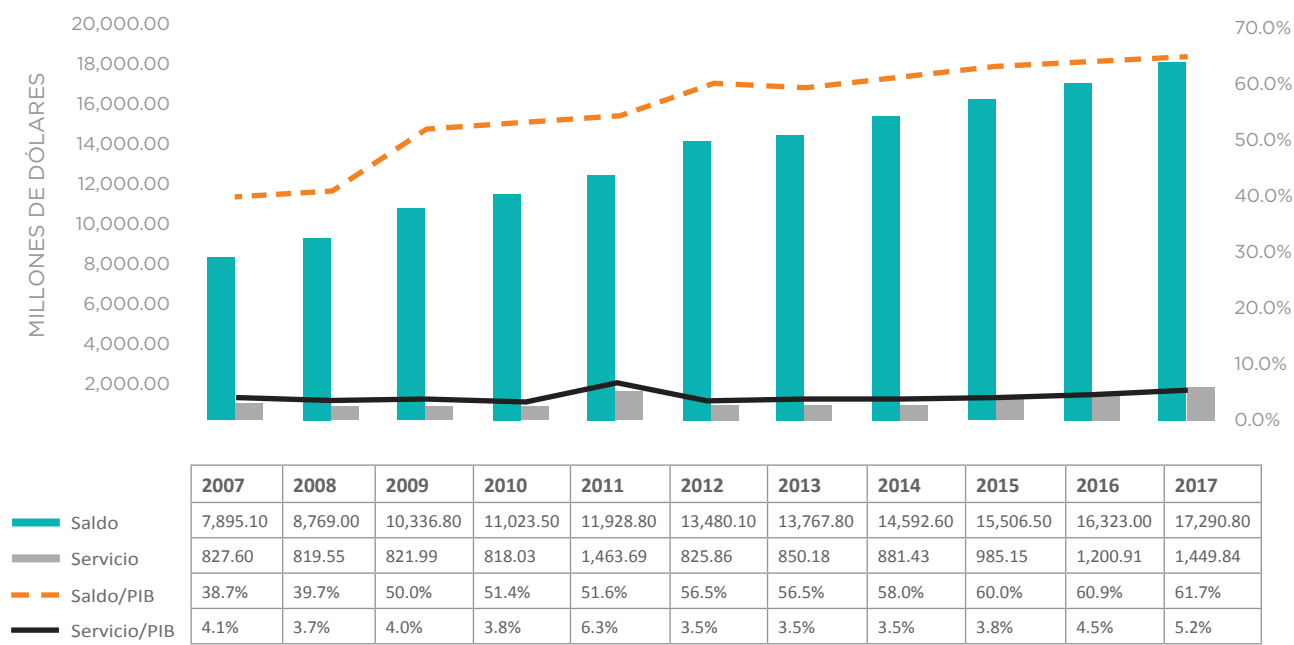
De acuerdo a lo anterior, la ejecución promedio de la inversión pública para los últimos años ha sido del 62.0%, con una participación PIB del 2.8%. Esto no apoya la sostenibilidad y el crecimiento de la economía, y, con ello, se ven afectadas las variables relacionadas como el empleo y la demanda interna de bienes y servicios.

LA DEUDA PÚBLICA

El endeudamiento público, como variable fiscal y como fuente de financiamiento, está afectando las cuentas fiscales debido a un “efecto triangular” en la misma deuda, en donde se

inicia con un saldo al cual se le acumula, en primer lugar, la deuda natural por la necesidad de financiamiento para grandes proyectos. En segundo lugar, se suma la deuda acumulada que se origina por el desfase entre lo programado y ejecutado de los ingresos fiscales con relación a los gastos, siendo esto el inicio de la deuda flotante o Letras de Tesorería, lo cual se acumula y después se convierte en deuda de largo plazo, iniciando el ciclo de deuda por deuda. En tercer lugar, al saldo también se suma la deuda que se origina por los compromisos normativos o de cumplimiento de ley que necesitan financiamiento como es el caso de la deuda de pensiones, la deuda municipal, la atención a veteranos de guerra, etc.

Gráfico 5: Comportamiento de la Deuda Pública. Sector Público No Financiero (en millones de dólares y porcentaje).



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El crecimiento del saldo de la deuda pública que de acuerdo a los datos del Ministerio de Hacienda, para el año 2017, ascendía a un monto de \$17,290.8 millones de dólares incluyendo la acumulación de los Certificados de Inversión Previsional (CIP) por un monto de \$4,573.6 millones de dólares y la deuda flotante que al cierre tenía un saldo acumulado de \$700.2 millones de dólares. Esto preocupa por el impacto en las cuentas fiscales, pero a esto se le agrega

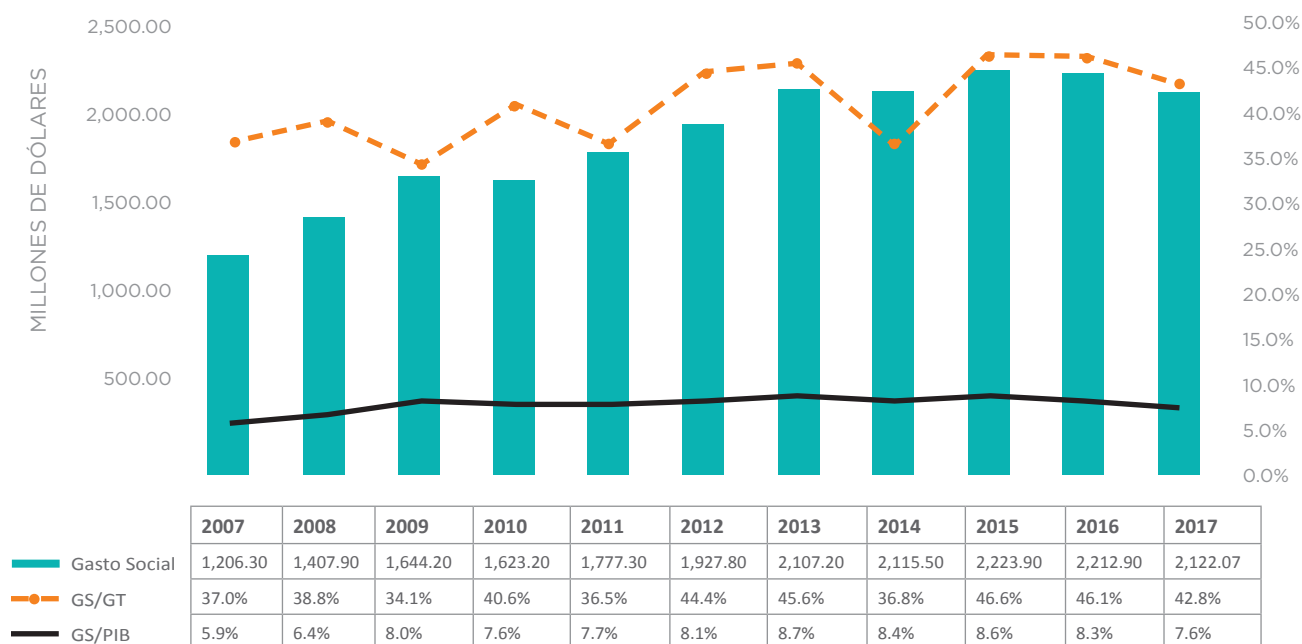
otro factor, que a medida el saldo se acumula, aumenta el servicio de la deuda pública tanto en intereses como en amortización de capital. Muestra de ello es que está próximo a vencer la deuda titulada por un monto de \$1,886.5 millones de dólares en un lapso de los próximos 5 años y todo parece indicar que no habrá otra forma de atenderla que no sea de la emisión de deuda por deuda.

03 El Gasto Social

“Tal como se expuso anteriormente, el gasto es el resultado de la planificación financiera y de la acción pública que se deriva de un plan de gobierno que se ejecuta a través de políticas públicas de incentivos, de apoyo al desarrollo económico, redistributivas y proteccionistas que se realizan en el desarrollo social;

este gasto público, se considera un elemento motivador de la economía y de la sociedad, específicamente de aquella población que busca satisfacer sus necesidades mínimas que el mercado no puede cubrir debido su costo y acceso de consumo. El gasto público más visible en este caso se conoce como gasto social, que con su ejecución y cumplimiento de metas, busca aumentar la cobertura y acceder a un grupo de personas a los servicios públicos, que tiene la característica de poseer un alto precio social.

Gráfico 6: Comportamiento del Gasto Social (en millones de dólares y porcentaje).



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El gasto social no es solo una ejecución de recursos y prestación de servicios públicos; es también una inversión de largo plazo que fomenta la acumulación de capital humano y físico de apoyo al desarrollo social, requisito clave para el crecimiento y el desarrollo económicos.

En El Salvador, el gasto social se explicita desde el marco normativo del Estado, ya que la Constitución de la República en su artículo uno expresa que la persona humana es el origen y

el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y el bien común; en consecuencia, es obligación de este asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Que para asegurar el gasto social se aprobó por medio de Decreto Legislativo No. 647 una Ley de Desarrollo y Protección Social, la cual se basa en los principios de Desarrollo Económico y Social, Protección Social e Inclusión Social.

Cuadro 1: Comportamiento del Gasto Social (en millones de dólares).

	Educación	Salud	Programas Presidenciales	Ramos Diversos	Transferencias	Total
2007	575.20	343.30	21.90	24.30	241.60	1,206.30
2008	632.20	365.30	21.70	41.90	346.80	1,407.90
2009	756.20	422.40	23.30	27.80	414.50	1,644.20
2010	687.80	443.00	45.00	32.90	414.50	1,623.20
2011	764.00	471.70	61.30	16.40	463.90	1,777.30
2012	823.20	493.70	60.20	28.80	521.90	1,927.80
2013	859.10	579.30	71.50	39.00	558.30	2,107.20
2014	874.90	555.00	-	109.80	575.80	2,115.50
2015	926.60	585.20	55.20	49.10	607.80	2,223.90
2016	943.10	612.10	52.90	32.00	572.80	2,212.90
2017	944.36	590.45	58.23	33.17	495.87	2,122.07

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Teniendo en cuenta que existe un marco normativo que expone que el gasto social es una obligación del Estado, y que por lo tanto debe de programarse recursos con destino al desarrollo social, se puede observar que durante los últimos años ha tenido una tendencia cíclica,

creciente y que ha estado en función de la política de gobierno, debido a que se ha centrado en un gasto no sostenible tanto financieramente como políticamente, ya que es un gasto social que se concentra en la transferencia o subsidios y no en la formación de capital

humano de largo plazo. Este tipo de política crea una dependencia de la población, para muestra, un promedio del 25.4% del gasto social son transferencias que se reflejan en subsidios que en algunos casos no van directamente para las comunidades, debido a que se queda en la administración del programa, el mejor ejemplo es el FODES, la transferencias para el Fondo de Lisiados, el Fondo de Pensiones, etc.

Lo antes expuesto se sustenta cuando analizamos el gasto desde su composición financiera en donde se observa una concentración del gasto social en la gestión administrativa, muestra de ello es que el 35.4% del gasto en promedio para el período se concentra en el gasto de remuneraciones, el cual tiene una tendencia creciente al igual que las transferencias de forma especial a los municipios.

Cuadro 2: Comportamiento del Gasto Social (en millones de dólares).

	Remuneraciones	Bienes y Servicios	Gastos financieros y Otros	Transferencias Corrientes	Inversiones en Activos Fijos	Transferencias de Capital	Transferencias de Contribuciones Especiales	Total
2007	416.20	93.40	2.30	365.30	49.40	260.00	19.70	1,206.30
2008	449.60	101.30	2.20	480.70	69.60	285.50	19.00	1,407.90
2009	507.00	141.30	3.60	598.10	63.60	310.80	19.80	1,644.20
2010	524.00	124.80	5.90	563.00	44.10	338.80	22.60	1,623.20
2011	650.30	145.80	4.90	545.70	31.10	371.10	28.40	1,777.30
2012	696.40	131.80	6.80	551.60	54.00	455.80	31.40	1,927.80
2013	734.50	185.90	5.70	614.20	76.70	449.70	40.50	2,107.20
2014	777.30	142.80	5.60	625.30	64.90	459.30	40.30	2,115.50
2015	820.50	144.80	3.90	697.40	55.00	463.00	39.30	2,223.90
2016	851.60	135.40	2.80	693.40	53.20	438.30	38.20	2,212.90
2017	856.85	108.82	2.52	591.73	80.51	442.27	39.38	2,122.07

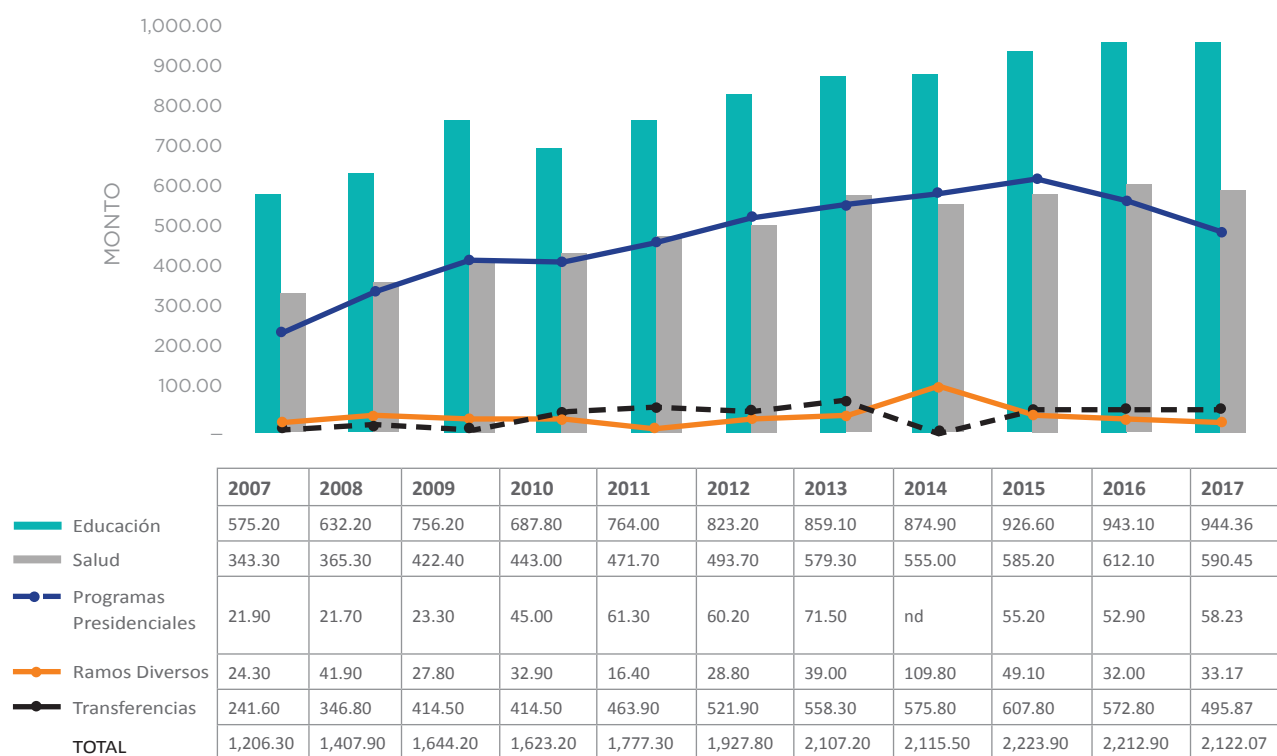
Fuente: Ministerio de Hacienda.

04 El Gasto Social y el presupuesto 2018

“El gasto social estimado para el año 2018 no se modifica en gran medida, pues su distribución sigue siendo la misma de los últimos 10 años, cargado más a lo administrativo, transferencias corrientes y un poco a la compra de bienes y servicios, que en este caso no podría ser diferente.

El monto de gasto social programado para el año 2018 asciende a \$2,381.4 millones de dólares, monto que es mayor en \$259.3 millones respecto al año 2017, y equivale al 43.6% del gasto del Gobierno Central y representa apenas un 8.3% del PIB estimado para 2018.

Gráfico 7: Comportamiento del Gasto Social (en millones de dólares).



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Lo observable del monto estimado a gasto social es que los \$259.3 millones de dólares están referidos a los recursos para el pago de Certificados Inversión Previsional (CIP) y Pensiones del Sistema de Pensiones Público, así se programa los recursos para el Instituto Salvadoreño de Pensiones de la Fuerza Armada (ISPFA), mostrando el cumplimiento de la sentencia de la Sala de lo Constitucional, referente a este gasto.

Por el contrario, los incrementos naturales que se observan en las transferencias como es el caso del FODES es por el método de cálculo; mientras que algunas instituciones vieron incrementadas sus asignaciones producto de aplicaciones de normas y negociaciones políticas para el caso de Educación para la reconstrucción de escuelas y, en el caso de Salud, para la compra de medicinas, mientras que los otros recursos desplazan los previamente programados como es el caso de los escalafones salariales de salud y educación.

Distribución del Gasto 2018 Gobierno Central (Porcentaje).

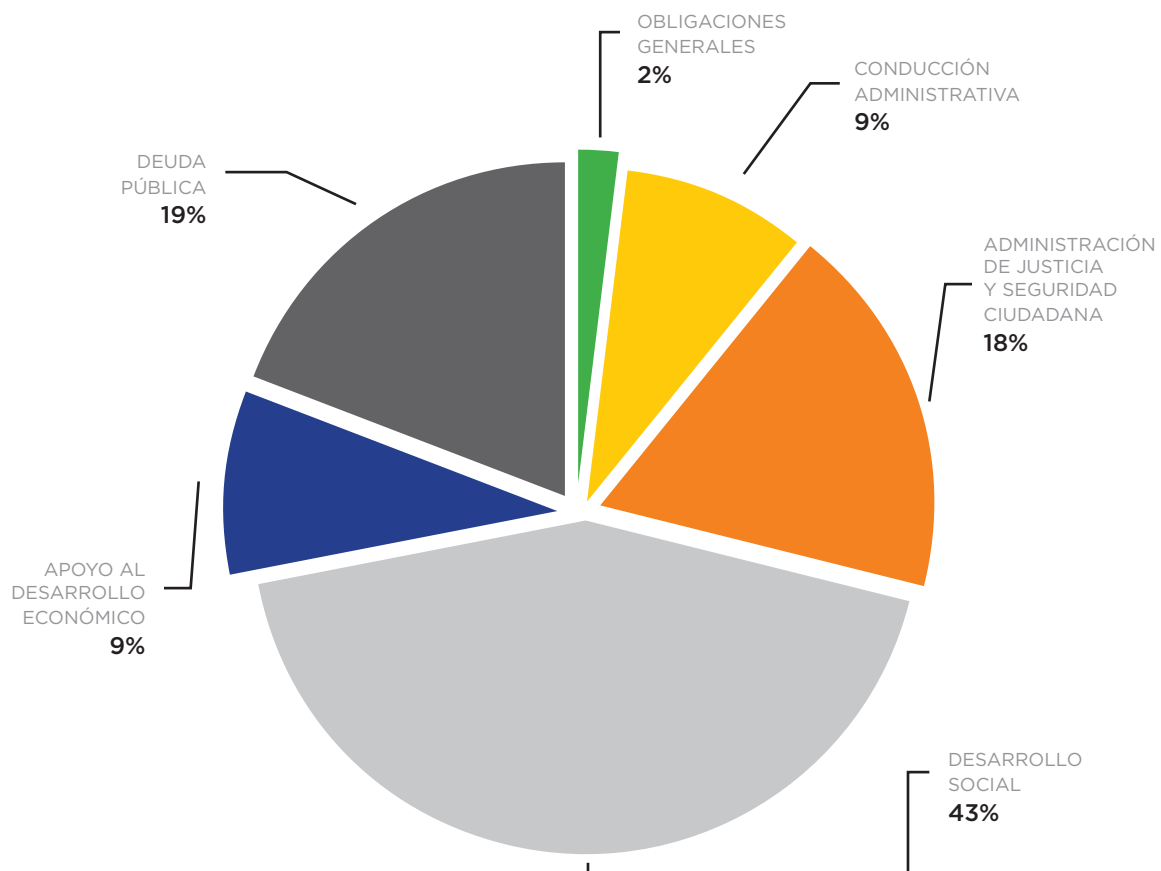


Gráfico 8: Clasificación Económica del Gasto Social (en millones de dólares).



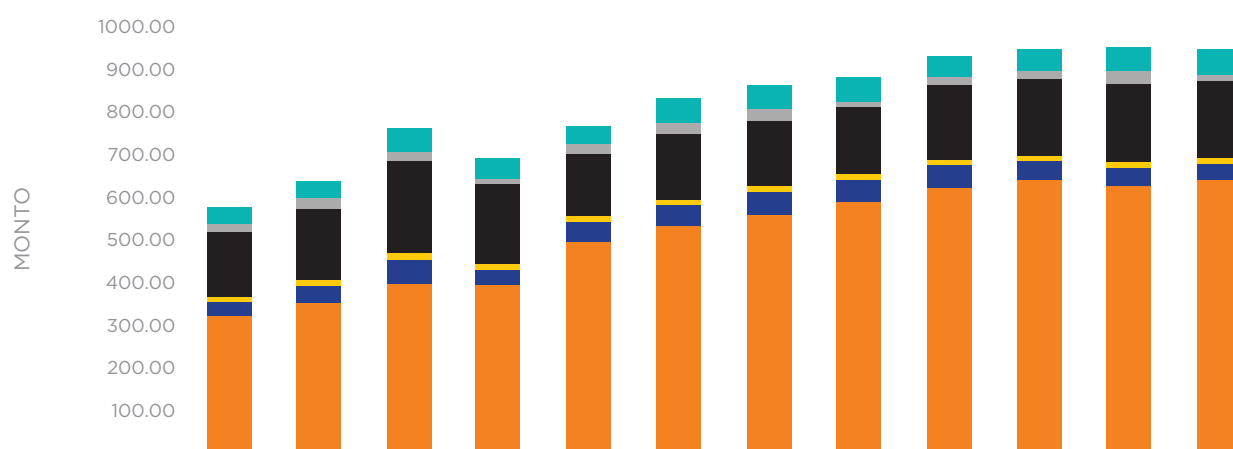
Fuente: Ministerio de Hacienda.

05 Consideraciones

- a) El gasto social muestra una tendencia creciente con un promedio del 6.6% interanual aunque en algunas ocasiones es negativa; por otro lado, la participación en el PIB del gasto social es muy baja con un promedio del 7.8%, lo cual es insuficiente para cubrir las necesidades de la población.
- b) El gasto social en los últimos años ha sido creciente, pero concentrado en los rubros de remuneraciones, transferencias o subsidios y muy bajo en la formación de activos de apoyo al mismo gasto social en la prestación del servicio público, lo cual afecta la calidad de dicho servicio y su sostenibilidad en el largo plazo.
- c) Un ejemplo de concentración de gasto social es el caso del Ramo de Educación, en donde se observa un crecimiento constante del Presupuesto, pero con resultados mínimos y con una alta concentración de recursos presupuestarios en el rubro de remuneraciones y transferencias corrientes para las Unidades Adscritas.
- d) Igual comportamiento muestra el gasto en salud el cual se concentra en un crecimiento en el rubro de remuneraciones y en las transferencias, la diferencia es que en este caso la mayoría de ellas son en concepto de subvención, para los hospitales ubicados a nivel nacional. La diferencia es que en el caso de las remuneraciones, estas crecen de forma geométrica, debido al escalafón de los trabajadores de salud.
- e) Otra de las características del gasto social es que se realizan transferencias corrientes a través de los llamados subsidios explícitos e implícitos; en el caso de los primeros, los paquetes escolares, el desayuno escolar y los uniformes, la pensión mínima básica. Los implícitos, por su parte, son aquellos que se dan por medio del precio y los consumidores no lo visualizan, entre estos se encuentra el subsidio del gas propano, a la electricidad, al transporte, al agua, entre otros. Dichos subsidios en algunos casos han sido generales, elevando su costo y presionando los recursos disponibles del Estado en algunos casos hasta utilizando financiamiento externo para cumplir con lo prometido por el gobierno de turno.
- f) Por otro lado, la inversión realizada durante los últimos años se concentra en inversión de transferencias intersectorial, concentrada en educación, desarrollo comunal y en los fondos que se destinan para el FODES. La distribución se presenta a continuación.
- g) En resumen, la calidad y cantidad del gasto público incide en el servicio público, destinar recursos sin establecer el impacto, con un enfoque de desarrollo futuro, es olvidarse que a un mayor gasto social, mayor capital humano que sustenta el desarrollo económico y social del país, siempre y cuando se vincule de manera adecuada el gasto y su impacto en la sociedad.

06 Anexos

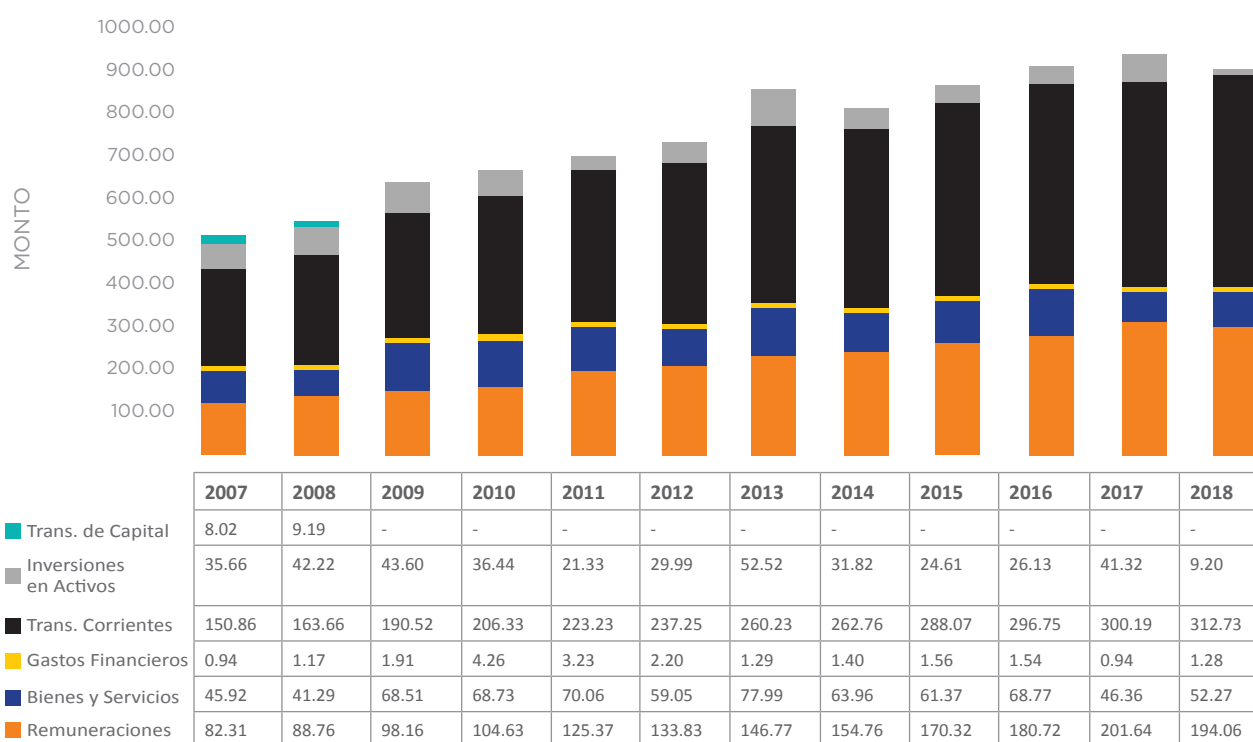
Anexo 1: Comportamiento del Presupuesto Ramo de Educación



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Trans. de Capital	42.04	32.99	47.19	47.22	43.27	52.51	53.82	51.99	51.59	49.55	50.96	58.23
Inversiones en Activos	13.22	27.23	22.91	9.69	15.13	20.86	23.41	10.93	11.29	19.29	29.54	7.75
Trans. Corrientes	162.35	173.09	220.74	193.62	158.39	164.96	163.49	163.72	182.88	185.31	188.42	192.47
Gastos Financieros	1.32	0.88	1.57	1.30	1.41	2.48	2.09	2.86	1.50	0.77	1.02	1.40
Bienes y Servicios	31.28	46.81	65.11	39.18	47.20	47.44	58.25	54.48	57.85	47.90	50.38	43.78
Remuneraciones	324.92	351.24	398.70	396.81	498.58	534.93	558.09	590.92	621.53	640.24	624.04	636.79

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Anexo 2: Composición Económica del Presupuesto Ramo de Educación



Anexo 3: Comportamiento de los Subsidios en el Gobierno Central
(en millones de dólares)

	Gas Propano	Financiamiento a la Red Social	Subsidio al Transporte	Electricidad	Agua	Paquete Escolar	Pensión Básica	Total
2007	108.50	11.70	1.60	54.10	-	-		175.90
2008	112.50	19.60	14.90	55.90	64.60	-		267.50
2009	73.50	37.00	46.70	88.60	4.60	39.30		289.70
2010	101.40	27.40	16.10	87.20	4.30	43.30		279.70
2011	134.90	17.20	53.80	55.50	-	43.00	7.20	311.60
2012	142.90	21.60	65.40	120.60	0.10	53.30	12.10	416.00
2013	138.20	12.90	55.20	178.50	-	53.30	17.20	455.30
2014	103.70	80.10	39.60	178.40	0.50	51.10	10.90	464.30
2015	64.10	71.70	39.90	131.80	70.30	57.50	11.00	446.30
2016	50.00	50.20	45.20	90.70	75.80	31.20	18.70	361.80
2017	40.00	62.15	39.45	50.00		77.11		268.70

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Anexo 4: Comportamiento de la Inversión Social (en millones de dólares)

Sector	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agua Potable y Alcantarillado	4,940,288.1	40,492,270.8	47,355,847.2	25,947,609.9	11,557,407.9	9,581,125.0	12,451,509.7
Asistencia Social	455,262.2	584,006.3	31,876,144.7	32,004,246.1	13,010,690.8	9,912,982.8	3,458,091.0
Deporte y Recreación						-	922,359.9
Desarrollo Urbano y Comunal	50,507,686.9	49,212,891.4	118,950,230.0	72,627,416.2	40,177,425.1	43,695,319.6	37,656,193.3
Educación y Cultura	14,993,965.8	24,623,635.1	37,160,593.6	28,370,655.5	27,994,067.9	15,088,984.9	19,205,812.5
Medio Ambiente	4,119,988.2	14,775,396.9	4,188,492.7	4,085,807.4	3,280,128.6	6,685,940.9	3,214,280.3
Multisectorial	55,799,573.9	35,913,589.6	32,309,782.8	26,818,440.2	22,635,066.6	17,449,839.8	20,421,249.9
Previsión Social	248,665.7	76,519.1	328,965.1	888,953.4	6,340,079.7	2,113,401.6	3,402,534.8
Salud	42,149,659.2	32,975,440.1	41,357,616.0	66,795,217.5	47,694,628.2	31,245,536.4	49,423,234.1
Social – FODES	101,811,093.7	122,539,884.0	134,622,324.0	137,099,070.0	150,450,657.8	156,538,311.8	157,049,687.3
Vivienda	9,952,018.7	25,264,140.7	18,425,528.7	16,551,661.2	13,894,060.4	29,225,409.7	14,718,135.7
Total	284,978,202.1	346,457,773.9	466,575,524.7	411,189,077.5	337,034,213.0	321,536,852.4	321,923,088.5

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Bibliografía

- Constitución de la República de El Salvador, 1983.
- Ley Orgánica de la Administración Financiera, D.L. No. 516, diciembre 1995.
- Ministerio de Hacienda, Liquidaciones Financieras del Estado, varios años.
- Memorias de labores varios años, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud y Asistencia social.
- Programa de Gobierno 2014 – 2019 “El Salvador, productivo, educado y seguro”.
- Los retos del desarrollo económico por departamentos en El Salvador, FUSADES, febrero 2018.

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

